

MASTER'S THESIS

De wolf en de wet natuurbescherming

Regulering van de wolvenpopulatie in Nederland

Pors, D.B.

Award date:

2020

Awarding institution:

Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



DE WOLF EN DE WET NATUURBESCHERMING

Regulering van de wolvenpopulatie in Nederland

| | |
|------------------|---------------------|
| Naam student: | D.B. Pors |
| Studentnummer: | 851757918 |
| Naam begeleider: | mr. dr. S.D.P. Kole |
| Naam examiner: | prof. mr. R. Ortlep |
| Aantal woorden: | 11281 |
| Datum inleveren: | 18 september 2020 |

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-------------|--|----|
| Hoofdstuk 1 | Inleiding | 3 |
| Hoofdstuk 2 | De juridische status van de wolf | 5 |
| 2.1 | Internationaal recht..... | 5 |
| 2.2 | Unierecht..... | 7 |
| 2.3 | Nederlands recht..... | 9 |
| Hoofdstuk 3 | Bescherming van de wolf en afwijken van de bescherming van de wolf | 12 |
| 3.1 | De bescherming van de wolf volgens de Habitatrichtlijn..... | 12 |
| 3.2 | Afwijken van de bescherming van de wolf volgens de Habitatrichtlijn..... | 13 |
| 3.3 | Bescherming van de wolf volgens de Wnb..... | 16 |
| 3.4 | Afwijken van de bescherming van de wolf volgens de Wnb..... | 17 |
| Hoofdstuk 4 | Schade door de wolf en schadebeheer | 20 |
| 4.1 | Artikel 16 Habitatrichtlijn en schade aan vee..... | 21 |
| 4.2 | Schade aan vee en schade beheer in Nederland..... | 23 |
| 4.3 | Schade aan vee en artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb..... | 25 |
| 4.4 | Andere derogatiemogelijkheden bij schade aan vee op grond van artikel 3.8 lid 5 Wnb..... | 26 |
| Hoofdstuk 5 | Conclusie en aanbevelingen | 29 |
| | Conclusie..... | 29 |
| | Aanbevelingen..... | 31 |
| | Literatuurlijst..... | 34 |
| | Jurisprudentie..... | 38 |

Hoofdstuk 1 Inleiding

In 2015 was hij er opeens weer, de wolf. En 5 jaar na dato lijkt de wolf zich blijvend gevestigd te hebben in ons land. Goed nieuws voor natuurliefhebbers die deze grote carnivoor als verrijking zien van ons ecosysteem. De wolf verandert het ecosysteem niet eens zozeer door het aantal prooidieren dat het dier eet maar meer door de angst die de wolf opwekt bij prooidieren.¹ Waar de wolf een nest heeft, komt geen wild zodat jonge bomen de kans krijgen te groeien. Maar ook andere predatoren zoals de vos zullen de wolf mijden zodat ook (weide)vogels meer de kans krijgen.

Maar de komst van de wolf heeft ook een keerzijde. De wolf voedt zich naast wild ook met schapen en ander vee. In mei 2020 heeft de wolf in de provincie Noord-Brabant een waar slagveld onder schapen veroorzaakt. In Hedikhuizen werden in 2 dagen tijd zelfs 35 schapen door 1 wolf op 3 verschillende locaties gegrepen.² En het beeld van aangevreten schapen door carnivoren is schokkend, dieren die zichtbaar lijden of gedood zijn doordat ze letterlijk zijn opengescheurd zijn beelden die lang op het netvlies blijven hangen.³

In het geval dat honden schade aan vee toebrengen is het mogelijk de schade op de bezitter van de honden te verhalen.⁴ Dit zal er in de meeste gevallen toe leiden dat geen herhaling plaats vindt omdat de betreffende honden worden aangelijnd of omdat op een andere manier ervoor wordt gezorgd dat ze niet meer bij schapen in de wei kunnen. Maar nu is het een wolf die schapen dood bijt, een carnivoor die in het wild voorkomt en ook nog beschermd is in ons land.⁵ In Nederland staan in de Wet natuurbescherming (verder: Wnb) regels voor de bescherming van dieren en planten in Nederland en de Wnb biedt mogelijkheden om af te wijken van de bescherming van een dier om ernstige schade aan vee te voorkomen. De vraag is of het mogelijk om op grond van de Wnb de wolf te vangen of te doden zodat deze geen vee meer kan grijpen. Anders gezegd:

Wat zijn op basis van de Wet Natuurbescherming de (on)mogelijkheden om de wolvenpopulatie in Nederland te reguleren?

¹ <https://www.wolveninnederland.nl/de-wolf>.

² <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/>.

³ Praktijkervaring als landbouwhuisdierenarts tijdens een diergeneeskundige visite bij een schapenboer die 2 loslopende honden tussen zijn schapen had gehad waarbij 10 schapen waren gedood en 9 geëuthanaseerd moesten worden vanwege letale schade.

⁴ Artikel 6:179 BW.

⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 25 juni 2014, nr. 13107468, tot wijziging van de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Aanwijzing van de wolf als beschermde inheemse diersoort).

Voor een antwoord op deze vraag is gebruik gemaakt van een aantal deelvragen:

1. Wat is de juridische status van de wolf?
2. Op welke wijze is de wolf beschermd volgens de Habitatrichtlijn (verder: Hrl) en welke mogelijkheden zijn er om af te wijken van de bescherming voor het kunnen reguleren van de wolf?
3. Op welke wijze is de wolf onder de Wnb beschermd en is het mogelijk om onder de Wnb de wolvenpopulatie te reguleren?
4. Welke mogelijke schade veroorzaakt de wolf en hoe kan deze schade worden beheerst?

Voor het beantwoorden van de deelvragen en de onderzoeksvraag wordt eerst door analyse van de internationale, Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving de juridische status van de wolf gegeven (Hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 ingegaan op welke wijze de wolf beschermd is en welke mogelijkheden er zijn om af te wijken van de beschermingen onder de Hrl waarbij voor uitleg en toepassing van de Hrl voornamelijk gebruik is gemaakt van richtsnoeren (Guidelines) en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: het Hof). Voor de situatie in Nederland is naast de wet- en regelgeving gebruik gemaakt van juridische literatuur zoals handboeken en artikelen, parlementaire stukken, jurisprudentie, digitale overheidsinformatie van bijvoorbeeld BIJ12 alsook het interprovinciaal beleid voor de wolf. Voor het beantwoorden van de deelvraag over de schade door de wolf en schade beheer wordt in Hoofdstuk 4 gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, beleid, richtsnoeren, de jurisprudentie van het Hof maar ook Nederlandse rechtspraak en juridische literatuur. Tevens wordt er een vergelijking gemaakt met schade door de wolf en schadebeheer in Duitsland. Naast Duitse wet- en regelgeving wordt ook het beleid onder de loep genomen. Na het beantwoorden van de deelvragen wordt een antwoord op de onderzoeksvraag gegeven in de conclusie. Als besluit wordt naast de conclusie ook enige aanbevelingen gegeven (Hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 2 De juridische status van de wolf

De wolf (*Canis Lupus*) kwam vroeger in heel Europa voor, ook in Nederland, maar door vervolging verdween het dier in de 18^e en 19^e eeuw uit ons land. Dankzij groeiende aantallen prooidieren, groei van natuurgebieden en bescherming van de wolf neemt in Europa het aantal wolven toe.⁶ Sinds 2015 hebben we in Nederland weer te maken met de wolf, een grote carnivoor die door de uitbreiding van de wolvenpopulatie in Duitsland nieuwe leefgebieden opzoekt en de grens met Nederland is overgestoken.⁷

Kenmerkend voor grote carnivoren zoals de wolf is dat dit dier een groot, vaak grensoverschrijdend, leefgebied kent en zwerflustig is. Het dier voedt zich voornamelijk met hoefdieren, dit betekent dat naast herten en zwijnen, ook schapen en geiten genuttigd worden. Dit maakt dat de terugkeer van de wolf in Nederland, net als in andere Europese landen, niet geruisloos is geweest, zeker met de angst voor wolven die van oudsher in de mens zit.⁸ Het is zowel voor de wolf als voor Nederland van belang de juridische kaders in kaart te brengen waarbinnen de wolf zich kan en mag bewegen in ons land. Hierbij moet worden gekeken naar het internationale, Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht.

2.1 Internationaal recht

Internationaal gezien is voor de juridische status van de wolf vooral het Verdrag van Bern van belang.⁹ Het verdrag is een initiatief van de Raad van Europa en heeft tot doel het behoud en de bescherming van de in het wild voorkomende Europese dier- en plantensoorten en hun natuurlijke leefmilieus. Specifiek wordt in dit verdrag de nadruk gelegd op (trekkende) soorten die met uitsterven worden bedreigd en kwetsbaar zijn.¹⁰ Om die reden dienen staten die bij het verdrag zijn aangesloten maatregelen te nemen om de populatie van wilde flora en fauna op een niveau te handhaven of te brengen dat overeenkomt met ecologische, wetenschappelijke en culturele vereisten.¹¹ Het is niet duidelijk wat precies bedoeld wordt met een populatieniveau dat overeenkomt met ecologische, wetenschappelijke en culturele vereisten, maar gezien de doelstelling van dit verdrag kan dit niveau als veilig worden verondersteld indien het ver ligt boven het gevaar van uitsterven van een soort.¹²

⁶ <https://www.wolveninnederland.nl/>.

⁷ Interprovinciaal wolvenplan 2019, p. 2.

⁸ Schukken e.a., *RvD* 2019, p. 34-36.

⁹ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

¹⁰ Art. 1 Verdrag van Bern.

¹¹ Art. 2 Verdrag van Bern.

¹² Bowman, Davies en Redgwell 2010, p.300 e.v., Backes e.a., 2017, p. 37., Trouwborst, Fleurke & Linnell, *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2017, p. 159.

In het Verdrag van Bern staan naast algemene beschermingsbepalingen ook specifieke bepalingen wat betreft gebieds- en soortenbescherming. Deze zijn van belang voor de soorten die genoemd worden in de bijlagen van dit verdrag.¹³ De wolf staat vermeld als een *strikt* beschermde soort van Bijlage II.¹⁴ Dit betekent dat volgens het verdrag het nationaal recht moet verbieden dit diersoort opzettelijk te vangen, te verstoren of te jagen en dat zijn nest- en rustplaats niet opzettelijk mag worden aangetast of vernield.¹⁵ Dit strikte beschermingsregime voor dit dier geldt niet voor elke partij in dit verdrag, bepaalde landen hebben een voorbehoud gemaakt. In Litouwen en Spanje vallen wolven onder het flexibele beschermingsregime van bijlage II en de wolf heeft in Wit-Rusland, Bulgarije, Tsjechië, Finland, Noord-Macedonië, Georgië, Letland, Polen, Slowakije, Slovenië, Turkije en Oekraïne zelfs een onbeschermde status volgens dit verdrag.¹⁶ De juridische status van de wolf kan in andere landen veranderen van strikt beschermd naar bejaagbaar en omgekeerd als deze een grens is overgestoken. Nederland heeft geen voorbehoud gemaakt, hier geldt volgens het Verdrag van Bern de strikt beschermde status voor de wolf.

Naast het Verdrag van Bern kunnen nog een viertal verdragen genoemd worden voor de internationale kadervorming van de juridische status van de wolf. Als eerste het Biodiversiteitsverdrag, dat als doel heeft een evenwicht te vinden tussen de bescherming en het gebruik van biodiversiteit en een gelijkwaardige verdeling van biologische rijkdommen.¹⁷ Als tweede kan genoemd worden het Verdrag van Ramsar, welke voor de wolf alleen in beeld komt wanneer deze zich gaat vestigen in waterrijke gebieden zoals de Oostvaardersplassen.¹⁸ Als derde het Verdrag van Bonn.¹⁹ Dit verdrag bevat gebieds- en soortenbeschermende maatregelen voor trekkend wild. Hoewel de wolf niet voorkomt in dit verdrag, wordt wel de sneeuwpanter (*Uncia Uncia*) genoemd als bedreigd trekkend diersoort, hoewel dit ook een meer zwervend dan een trekkend dier is.²⁰ Als laatste kan CITES genoemd worden.²¹ Dit verdrag heeft als doel het voorkomen van uitsterven van soorten en regelt de wereldwijde handel in beschermde dier- en plantensoorten. De wolf komt voor in bijlage II (kwetsbare, maar niet meest bedreigde diersoorten), deze indeling is van belang voor het onder voorwaarden vervoeren van dode of levende wolven of delen ervan.

De juridische betekenis van de internationale natuurbeschermingsverdragen voor de Nederlandse rechtspraak en het Nederlandse natuurbeschermingsrecht- en beleid hangt af van hoe concreet en

¹³ Zie art. 4-9 van het Verdrag van Bern.

¹⁴ Niet alle grote carnivoren worden als strikt beschermde diersoort genoemd, de lynx is bijvoorbeeld vermeld als beschermde diersoort in bijlage III, zie ook Trouwborst & Bastmeijer, *MenR* 2010/37.

¹⁵ Art. 6 Verdrag van Bern.

¹⁶ Trouwborst & Fleurke, *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2019, p. 235.

¹⁷ Convention on Biological Diversity (1992).

¹⁸ Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 2 februari 1971.

¹⁹ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979).

²⁰ Zie bijlage I Verdrag van Bonn, zie ook Trouwborst & Bastmeijer, *MenR* 2010/37.

²¹ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973).

duidelijk omschreven de bepalingen in de verdragen zijn uitgewerkt. De bepalingen in het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Ramsar zijn algemeen en vrij vaag en hebben daardoor weinig betekenis voor de Nederlandse rechtspraak.²² In het Verdrag van Bonn zijn de bepalingen voor gebiedsbescherming ook vaag en algemeen beschreven, echter geldt dit niet voor de soortenbescherming waar voor partijen strikte verboden gelden voor jagen op en/of opzettelijk doden van de in de bijlagen genoemde diersoorten.²³ Voor het Verdrag van Bern geldt dat Nederlandse rechters niet snel aan dit verdrag toetsen, omdat de mening heerst dat de verplichtingen in het verdrag zijn omgezet in de Hrl.²⁴ Wel kan door toetsing aan de Hrl bekeken worden of er in overeenkomst met de bepalingen van dit verdrag is gehandeld aangezien de Europese Unie (verder: EU) partij is bij dit verdrag en bepalingen van dit verdrag bijna volledig zijn geïmplementeerd in de Hrl. Dit geldt ook voor CITES, binnen de EU is de uitvoering van dit verdrag geregeld via een tweetal verordeningen waaraan getoetst kan worden..

2.2 Unierecht

De Hrl is, naast de Vogelrichtlijn, hét juridisch instrument van de EU (voorheen Europese Gemeenschap) voor natuurbescherming in Europa.²⁵ Deze richtlijn heeft als doel het handhaven of bereiken van een ‘gunstige staat van instandhouding’ voor de in Europa voorkomende wilde dier- en plantensoorten en leefmilieus en bij te dragen aan biologische diversiteit. In artikel 1 a en artikel 1 i van de Hrl wordt duidelijk wat moet worden verstaan onder de term ‘gunstige staat van instandhouding’ van een soort. De ‘staat van instandhouding’ is ‘gunstig’ wanneer:

- uit populatie-dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

De Hrl bevat zowel verplichtingen tot soort- alsmede gebiedsbescherming. In de Nederlandse vertaling van deze richtlijn kan de indruk gewekt worden met zinsneden als ‘streven naar’ dat deze verplichtingen inspanningsverplichtingen zijn, de jurisprudentie van het Hof laat zien dat het

²² Backes e.a. 2017, p. 35, p. 43.

²³ Kole, *SteR* 2014/2.2.4.

²⁴ Backes e.a. 2017, p. 36. Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

²⁵ Vogelrichtlijn: Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

resultaatsverplichtingen betreft.²⁶ De Hrl dient door de lidstaten in nationale wetgeving te worden geïmplementeerd waarbij rekening gehouden moet worden met de uitgangspunten en interpretaties van internationale verdragen, met name het Verdrag van Bern.²⁷ Voor de uitleg van bepalingen in de Hrl kunnen naast de jurisprudentie van het Hof en relevante verdragen, ook richtsnoeren (Guidelines) een rol spelen die door of namens de Europese Commissie zijn ontwikkeld. Richtsnoeren zijn niet juridisch bindend voor lidstaten maar zijn in de rechtspraak wel van invloed op de interpretatie en toepassing van richtlijnbevestigingen. Deze richtsnoeren kunnen ook specifiek opgesteld zijn voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld voor grote carnivoren waar ook de wolf onder valt.²⁸

De wolf komt in de Hrl voor als *strikt* beschermde diersoort (bijlage IV) en als *prioritaire* diersoort waarvoor aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is (bijlage II).²⁹ Voor de strikte bescherming van de wolf geldt, net als in het Verdrag van Bern, dat in de Hrl de wolf niet in elke lidstaat de strikt beschermde status heeft.³⁰ Ook hier kan de juridische status van de wolf veranderen als deze een landsgrens oversteekt of zelfs binnen een land door het oversteken van een rivier (Noord Spanje beheerjacht, Zuid Spanje strikt beschermd).³¹ Voor Nederland geldt dat de wolf volgens de Hrl de strikt beschermde status heeft. Dit betekent dat het verboden is de wolf opzettelijk te vangen of te doden, opzettelijk te verstoren en dat zijn voortplantings- of rustplaats niet opzettelijk aangetast of vernield mag worden.³²

De bijlage II van de Hrl, het aanwijzen van speciale beschermingszones (Natura 2000 gebieden), is op wolven van toepassing in de meeste EU-landen. Volgens artikel 4 en artikel 6 van de Habitatrichtlijn dienen lidstaten speciale beschermingsgebieden voor wolven aan te wijzen en deze te beschermen indien de diersoort daar ‘voorkomt’. De vraag is wat er moet worden verstaan onder het voorkomen van een soort. Het ministerie van LNV gaat er vanuit dat dit geldt voor soorten die ‘geregeld’ voorkomen.³³ De termijn gaat lopen wanneer het soort 10 jaar aaneengesloten in Nederland aanwezig is met als startpunt het moment waarop het soort zich voor het eerst op een natuurlijke wijze voortplant.³⁴ In geval van de wolf kan dan geconcludeerd worden dat volgens dit Nederlandse criterium op zijn vroegst in 2029 door Nederland speciale beschermingsgebieden worden aangewezen

²⁶ HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 65 (*Kokkelvisserij*), Backes e.a. 2007, p. 209.

²⁷ Backes e.a. 2017, p. 37.

²⁸ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008; Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe. Challenges and opportunities 2012; Key actions for Large Carnivore populations in Europe 2015.

²⁹ Prioritair soort: zie art 1 h Hrl.

³⁰ Zie bijlage IV Hrl.

³¹ Een reden voor de verschillen in status is de grootte van een levensvatbare wolvenpopulatie in een gebied of land. Hoe groter de levensvatbaarheid van een populatie is, hoe lager de beschermingsgraad is.

³² Artikel 12 Hrl.

³³ <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/habitatrichtlijn>.

³⁴ Bastmeijer & Trouwborst, *MenR* 2013/19, p. 83.

of dat een instandhoudingsdoelstelling voor de wolf aan een aanwijzingsbesluit van een bestaand Natura 2000 gebied wordt toegevoegd.³⁵

De Hrl is qua Unierechtelijke regelgeving het meest van belang voor de wolf. Volledigheidshalve kunnen ook de CITES-verordeningen genoemd worden die uitvoering geven aan het CITES-verdrag.³⁶ Op Benelux-niveau is er ook nog de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en vogelbescherming.³⁷

2.3 Nederlands recht

Voordat de wolf een poot over de Nederlandse grens zette, werd de wolf door enkele Kamerleden nog beschouwd als een invasieve exoot, een soort die geweerd zou moeten worden.³⁸ Gezien de status die de wolf geniet onder de Hrl gaat er strijdigheid optreden met Europees recht indien Nederland de wolf niet als strikt beschermde diersoort zou beschouwen. Om verwarring weg te nemen en de strikt beschermde status van de wolf onder de Hrl te benadrukken is op 30 juni 2014 de wolf in Nederland aangewezen als strikt beschermde inheemse diersoort.³⁹

De Unierechtelijke regelgeving, met name Vogel- en Habitatrichtlijn vormt het kader en uitgangspunt van de Wnb.⁴⁰ Onder de Wnb horen het Besluit Natuurbescherming en de Regeling Natuurbescherming.⁴¹ De Wnb is op 1 januari 2017 in werking getreden en vervangt de Boswet, de Flora en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet heeft niet alleen als doel het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit maar ook het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies en het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en

³⁵ In 2019 de eerste voortplanting van de wolf in Nederland.

³⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer; Verordening (EG) nr. 865/2006 van de commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

³⁷ Overeenkomst van 10 juni 1970, *Trb.* 1970, 155.

³⁸ Vragen van de leden Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik (allen CDA) aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over een banner met de tekst «Wolven in Nederland» op de website van het ministerie (ingezonden 25 maart 2010).

³⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 25 juni 2014, nr. 13107468, tot wijziging van de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Aanwijzing van de wolf als beschermde inheemse diersoort).

⁴⁰ Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), gepubliceerd Staatsblad nr. 34 jaargang 2016.

⁴¹ Besluit van 11 oktober 2016, houdende regels ter uitvoering van de Wet natuurbescherming, gepubliceerd Staatsblad nr. 383 jaargang 2016; Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 16 oktober 2016, nr. WJZ / 16153443, houdende regels ter uitvoering van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming, gepubliceerd Staatscourant 55791, 28 oktober 2016.

beheer van waardevolle landschappen.⁴² Voor een specifieke natuurbeschermingsregeling lijkt deze keuze vreemd, maar begrijpelijk, omdat de Wnb later wordt geïntegreerd in de nieuwe Omgevingswet, een wet met een zeer ruim toepassingsbereik.⁴³

Op grond van artikel 3.5 van de Wnb en de vermelding van de wolf in bijlage IV van de Hrl en bijlage II van het Verdrag van Bern, is het verboden in ons land de wolf opzettelijk te doden, vangen of verstoren en voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of vernietigen. Op grond van artikel 3.6 Wnb is het verboden in ons land de wolf onder zich te hebben voor verkoop, te vervoeren voor verkoop, te verhandelen, te ruilen of te koop of te ruil aan te bieden omdat de wolf vermeld staat in bijlage IV van de Habitatrichtlijn en bijlage II van het Verdrag van Bern. Indien er overtreding van artikel 3.5 en/of artikel 3.6 plaats vindt is de Nederlandse strafwet van toepassing.⁴⁴

‘Opzettelijk’ zoals genoemd in artikel 3.5 Wnb wordt vertaald als ‘iets willens en wetens doen’. De ondergrens van opzet ligt bij de door de Hoge Raad ontwikkelde formulering van voorwaardelijke opzet: ‘zich willens en wetens blootstellen aan de aanmerkelijke kans’.⁴⁵ Of ook ‘kleurloos opzet’ (het welbewust handelen of nalaten zodat de overtreding is begaan, zonder dat de dader hoeft te weten dat deze gedraging verboden is) hieronder valt, is nog niet duidelijk.⁴⁶ Het niet opzettelijk doden, verstoren etc. valt buiten het bestek van de Wnb maar heeft wel gevolgen voor het soort. De Hrl vereist een systeem van toezicht met betrekking tot het bij toeval vangen en doden van dieren.⁴⁷ Dit systeem van toezicht is niet letterlijk terug te vinden in de Wet Natuurbescherming, mogelijk duidt art. 1.12 lid 4 Wnb op dit toezicht waarin wordt gesproken over monitoring van de geleverde inspanningen voor het behalen van de doelstellingen van de Hrl. Toch lijkt, gezien de parlementaire geschiedenis van art 1.12 lid 4 Wnb, de nadruk in dit artikel meer te liggen op de verantwoording die Nederland moet afleggen dat er ook na decentralisatie voldaan wordt aan de doelstellingen van de Hrl dan op de door de Hrl verlangde wijze van monitoring van het natuurbeleid.⁴⁸

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming werden taken en bevoegdheden voor de bescherming van natuurgebieden en plant- en diersoorten van het Rijk overgedragen aan de provincies. De provincies en de Minister van LNV zijn gezamenlijk wettelijk verantwoordelijk voor het natuurbeleid wat betreft de wolf.⁴⁹ Daarbij moet gedacht worden aan soortenbescherming, monitoring, verlenen van ontheffingen en tegemoetkoming bij faunaschade.⁵⁰ De gezamenlijke provincies, vertegenwoordigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO), hebben op 24 januari 2019 het

⁴² Artikel 1.10 Wnb.

⁴³ Backes e.a. 2017, p. 68.

⁴⁴ Art. 7.8 Wnb.

⁴⁵ HR 8 mei 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0350 (*Danszaal Soranus*).

⁴⁶ Tubbing, *JFf* 2015/3, p. 48 e.v.

⁴⁷ Artikel 12 lid 4 Hrl.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33348, p. 118.

⁴⁹ Artikel 1.7 en art. 1.12 Wnb.

⁵⁰ Zie art. 1.12 Wnb, art. 3.5 Wnb, art. 3.8 Wnb en art.6.1 Wnb.

Interprovinciaal Wolvenplan vastgesteld. De reden voor dit Interprovinciaal Wolvenplan is een eenduidig beleid te voeren voor de wolf vanwege zijn zwervende karakter door meerdere provincies. Met dit plan kan beleid formeel vastgelegd worden in verordeningen en beleidsregels. Het plan moet gezien worden als hulpmiddel voor de provincies, aangezien het primair voor de provincies zelf is geschreven.⁵¹

In het Interprovinciaal Wolvenplan wordt aangegeven hoe provincies omgaan met de aanwezigheid van de wolf in Nederland. Er wordt onderscheidt gemaakt in de wolf als rondtrekkend dier, als een dier dat zich heeft gevestigd in een territorium, een dier dat onderdeel uitmaakt van een koppel of een dier dat onderdeel uitmaakt van een roedel. Wat buiten het bestek blijft in het Interprovinciaal Wolvenplan is het beleid voor de wolf indien deze zich langdurig blijvend in ons land vestigt. Eerder is gesteld dat 10 jaar na de eerste voortplanting een soort in Nederland ‘voorkomt’ en dat dan pas gebiedsbescherming aan de orde is. De wolf heeft volgens deze Nederlandse soorten-site van het Ministerie van LNV de status van ‘regelmatige gast, mogelijk incidenteel voortplanting’ en komt volgens dit ecologische criterium nog niet ‘geregeld’ voor zodat gebiedsbescherming nog niet van toepassing is.⁵² De vraag is of Nederland met het ‘10 jaar na voortplanting-criterium’ voldoet aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding is het ook nodig dat de wolf zijn leefgebied kan uitbreiden zodat zwervende dieren zich kunnen vestigen. Een eerste goede stap in de richting lijkt gezet te zijn door de provincie Gelderland die een leefgebied heeft aangewezen voor de wolf op de Noord- en Midden-Veluwe.⁵³ Toch is het doel van deze gebiedsaanwijzing niet bescherming van het leefgebied van de wolf maar het nemen van preventieve maatregelen in het gebied om beter het vee te kunnen beschermen. Volgens de preambule en artikel 11 van de Hrl dienen lidstaten aan prioritaire soorten als de wolf voorrang te geven door het treffen van maatregelen die er moeten voor zorgen dat de soort in stand wordt gehouden en dat de instandhouding wordt bevorderd. Dit betekent ten eerste dat de wolf al eerder, eventueel vanaf de eerste voortplanting, gebiedsaanwijzing en -bescherming zou moeten krijgen om de kans te zien te overleven in ons land.⁵⁴ Ten tweede houdt gebiedsaanwijzing en -bescherming in dat het leefgebied, ecologisch gezien, een goede habitat moet worden voor de wolf en niet dat alleen mens en vee baat hebben bij gebiedsaanwijzing. Met de doelstelling van de Hrl in gedachte schiet de wolf met de vorm van gebiedsaanwijzing zoals op de Noord- en Midden-Veluwe in ieder geval niets op.

⁵¹ Interprovinciaal wolvenplan, p. 2.

⁵² Opmerkelijk is dat op deze site slechts ecologische gegevens van de wolf getoond worden, er staan (als enig diersoort) geen gegevens over wetgeving en beleid voor de wolf vermeld. (<https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/wolf-canis-lupus>).

⁵³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2019-2393>.

⁵⁴ Zie ook Bastmeijer & Trouwborst, *MenR* 2013/19, p. 90.

Hoofdstuk 3 Bescherming van de wolf en afwijken van de bescherming van de wolf

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat de wolf op basis van het Verdrag van Bern en de Hrl kan worden aangemerkt als *strikt* beschermde diersoort. Aangezien de EU verdragspartij is bij het Verdrag van Bern en de EU uitvoering aan dit verdrag heeft gegeven door middel van de Hrl komt in Nederlandse rechtsorde aan het Verdrag van Bern geen zelfstandige betekenis toe.⁵⁵ Op basis van artikel 3.5 en 3.6 Wnb is het doden, vangen of verstoren van een strikt beschermde diersoort zoals de wolf verboden. De vraag die dan rijst is of en zo ja, hoe er ingegrepen kan worden indien de wolf ernstige schade aan bijvoorbeeld vee toe brengt. Daarvoor is van belang eerst in kaart te brengen hoe de verboden in artikel 12 van de Hrl en artikel 3.5 en 3.6 Wnb moeten worden uitgelegd.

Nadat duidelijk is geworden wat onder *strikte* bescherming van de wolf wordt verstaan, is het zaak te bekijken of er van de strikt beschermde status afgeweken kan worden volgens de Hrl en de Wnb. Daarbij moet ook beoordeeld worden of de bepalingen van de Wnb in overeenstemming zijn met de Hrl.

3.1 De bescherming van de wolf volgens de Habitatrichtlijn.

Artikel 12 van de Hrl verplicht lidstaten maatregelen te treffen om de wolf in zijn natuurlijke verspreidingsgebied strikt te beschermen.⁵⁶ Dit houdt in dat er verbodsbepalingen gelden voor onder meer het doden, vangen en verstoren van de wolf en verstoring of vernieling van zijn voortplantings- en rustplaats. De verplichtingen van artikel 12 Hrl kunnen ver gaan, vooral als het gaat om strikt beschermde diersoorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren.⁵⁷ Dit betekent dat het niet voldoende is dat lidstaten enkel de verboden opleggen, de lidstaten zullen naast concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ook coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen moeten treffen om er voor te zorgen dat de verboden in de praktijk niet overtreden worden.⁵⁸ Dat het Hof niet alleen tevreden is met een vastgesteld wettelijk kader voor het naleven van artikel 12 Hrl laat het Hof voor het eerst zien in het arrest *Europese Commissie/Griekenland*.⁵⁹ In dit arrest werd Griekenland veroordeeld wegens het onvoldoende wettelijk en daadwerkelijk beschermen van het voortplantingsgebied van de zeeschildpad (*Caretta Caretta*). De autoriteiten in Griekenland hadden weliswaar het voortplantingsgebied van de zeeschildpad uitgeroepen tot beschermd gebied, verboden

⁵⁵ De ABRvS toets aan de Hrl ipv aan het Verdrag van Bern, zie bijv. ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1423, r.o. 8.2.

⁵⁶ HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458.

⁵⁷ Zie Verschuren, *MenR* 2002/68; Woldendorp, *BR* 2011/48.

⁵⁸ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 27 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 23.

⁵⁹ HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (*Commissie/Griekenland*)

op borden bekend gemaakt en bewaking ingesteld, maar nagelaten verboden op handelingen volgens artikel 12 lid 1 Hrl wettelijk vast te leggen. Ook werd er niet opgetreden tegen brommers op het strand, waren er te veel ligbedden en parasols en voeren er nog steeds bootjes en waterfietsen zodat de schildpadden gestoord werden bij het leggen van eieren en het uitkomen van die eieren. Door het Hof werden deze recreatieve bezigheden gezien als een opzettelijk verstoren in de zin van artikel 12 lid 1 onder b.⁶⁰ Ook in het Hamster-arrest (*Europese Commissie/Frankrijk*) werd weer duidelijk dat de verplichtingen in artikel 12 Hrl worden beschouwd als resultaatverplichtingen.⁶¹ In dit arrest oordeelde het Hof dat Frankrijk onvoldoende maatregelen had genomen om de sterke teruggang van het aantal hamsters in de Elzas te voorkomen. Niet alleen is van belang dat de hamster in de Elzas beschermd wordt in aangewezen beschermde natuurgebieden, maar deze bescherming geldt voor zijn hele natuurlijke verspreidingsgebied.⁶² Ook latere arresten laten zien dat het natuurlijk verspreidingsgebied van een dier, zoals ook het natuurlijk verspreidingsgebied van de wolf, door het Hof ruim uitgelegd wordt.⁶³ Het natuurlijk verspreidingsgebied van de wolf omvat ook menselijke nederzettingen, waarbij de wolf, een in het wild voorkomend dier, niet belet mag worden om bepaalde plaatsen niet tot zijn leefgebied te beschouwen.⁶⁴

3.2 Afwijken van de bescherming van de wolf volgens de Habitatrichtlijn.

De strikte bescherming van de wolf heeft ook als gevolg dat overheden van lidstaten slechts op uitzonderlijke voorwaarden kunnen afwijken van de strikt beschermde status dit dier. Volgens artikel 16 Hrl mogen lidstaten afwijken van de bepalingen voor soortenbescherming zoals in artikel 12 Hrl indien er (1) geen andere bevredigende oplossing is, (2) de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan en (3) in de gevallen genoemd in artikel 16 lid 1, a)-e) Hrl.

Artikel 16 Hrl heeft drie belangrijke kenmerken. Ten eerste zijn de drie voorwaarden cumulatief.⁶⁵ Ten tweede dienen de voorwaarden restrictief te worden uitgelegd.⁶⁶ Ten derde toont de rechtspraak van het Hof aan dat de bewijslast voor de noodzakelijke voorwaarden om af te wijken van de strikte

⁶⁰ HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (*Commissie/Griekenland*), r.o. 36.

⁶¹ HvJ EU 9 juni 2011, C-383/09, ECLI:NL:XX:2011:BQ8415 (*Commissie/Frankrijk*).

⁶² HvJ EU 9 juni 2011, C-383/09, ECLI:NL:XX:2011:BQ8415 (*Commissie/Frankrijk*), r.o. 34.

⁶³ Zie bijv. HvJ EU, 13 februari 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93 (concl. A-G J. Kokott).

⁶⁴ HvJ EU, 13 februari 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93 (concl. A-G J. Kokott), r.o. 71, HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 52.

⁶⁵ Zie HvJ EG 10 mei 2007, C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, r.o. 112 (*Commissie/Oostenrijk*).

⁶⁶ Zie HvJ EG 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, r.o. 111 (*Commissie/Groot-Brittannië*); HvJ EG 10 mei 2007, C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, r.o. 110 (*Commissie/Oostenrijk*); HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 25 (*Commissie/Finland*); HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 30 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

bescherming ligt bij de bij de bevoegde nationale autoriteit.⁶⁷ Voor de uitleg van deze voorwaarden wordt gebruik gemaakt van richtsnoeren (Guidelines).⁶⁸ Zo geeft *Guidance document 2007* op basis van het arrest *C-10/96* aanwijzingen hoe de term ‘geen bevredigende oplossing’ door de bevoegde autoriteit geïnterpreteerd moet worden: De beoordeling of een alternatief wel of niet bevredigend is moet door de bevoegde nationale autoriteit in een specifieke situatie worden gebaseerd op objectief verifieerbare factoren, zoals wetenschappelijk en technische overwegingen. Ook moet de uiteindelijke oplossing beperkt worden tot de mate die nodig is om het specifieke probleem of de specifieke situatie op te lossen.⁶⁹

Het *Guidance document 2007* geeft ook aanwijzingen hoe de term ‘gunstige staat van instandhouding’ moet worden uitgelegd en toegepast.⁷⁰ De uitleg van deze term is ruimer dan de definitie van artikel 1, sub i Hrl en laat zien dat aan de eis van gunstige staat van instandhouding ook wordt voldaan indien er gebruik wordt gemaakt van een ‘population level management plan’ waarin kan worden aangetoond dat de ontheffing aantoonbaar geen negatieve of zelfs positieve gevolgen voor de staat van instandhouding van een soort heeft.⁷¹ Als uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er onzekerheid heerst over de schadelijkheid van de ontheffing, dan dient de bevoegde autoriteit, op basis van het voorzorgsbeginsel van artikel 191, lid 2, VWEU af te zien van de ontheffing.⁷² Voor de beoordeling van een gunstige staat van instandhouding is voor grote carnivoren zoals de wolf is ook nog een ander punt van belang. Aangezien het leefgebied van een wolvenpopulatie honderden tot duizenden kilometers groot kan zijn en verspreid kan zijn over meerdere lidstaten, is het de vraag of de gunstige staat van instandhouding beoordeeld moet worden op lidstaatsniveau of op populatieniveau.⁷³ Het Hof geeft nog geen duidelijkheid over de vraag in welke gevallen de staat van instandhouding grensoverschrijdend mag of moet worden vastgesteld.⁷⁴ Wel benadrukt de richtsnoer *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008* dat een goed gedetailleerd instandhoudings- / beheersplanmanagement programma met effectieve monitoring op lidstaatsniveau

⁶⁷ HvJ EG 8 juni 2006, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, r.o. 34 (*WWF Italia*), zie ook HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 30 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

⁶⁸ *Guidance document 2007*; *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008*; *Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe. Challenges and opportunities 2012*; *Key actions for Large Carnivore populations in Europe 2015*.

⁶⁹ *Guidance document 2007*, p.58-60; HvJ EU, 12 juni 1996, C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504. Zie ook HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 51 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

⁷⁰ *Guidance document 2007*, p.61-63.

⁷¹ Zie HvJ EU 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 29 (*Commissie/Finland*), HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 68 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

⁷² HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 66 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

⁷³ *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008*, p. 5; HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*) AB 2019/553 m.nt. S.D.P. Kole..

⁷⁴ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 60-62 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), AB 2019/553 m.nt. S.D.P. Kole.

noodzakelijk is maar dat het nog effectiever zou zijn om grensoverschrijdende beheersplannen op populatieniveau te ontwikkelen.⁷⁵

Om eventueel te kunnen afwijken van de verplichtingen van artikel 12 Hrl is een reden nodig. Artikel 16 lid 1 sub a)-e) Hrl geeft 5 limitatieve redenen waardoor van een strikt bescherming van een soort kan worden afgeweken, mits er geen andere bevredigende oplossing is en voldaan wordt aan de gunstige staat van instandhouding:

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

d) ten behoeve van onderzoeken, onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

e) ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

Voor de uitleg van deze 5 limitatieve derogatiemogelijkheden geeft de richtsnoer *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008* aanwijzingen hoe deze situaties kunnen worden bekeken.⁷⁶ Reden (a) is zeldzaam, maar kan ingeval de wolf in de winter meer rendier pakt dan eland.⁷⁷ Ook reden (d) komt niet veel voor, alleen voor verplaatsing van dieren voor instandhouding van een populatie. Reden (e) kan gebruikt worden voor jacht in een gebied met een stevige wolvenpopulatie om meer acceptatie van de carnivoor door de lokale bevolking te krijgen.⁷⁸ Dit kan alleen onder strikt gecontroleerde omstandigheden, op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen en indien het een door een bevoegde instantie beperkt aantal wolven betreft.⁷⁹ Reden (c) kan ingeval men te maken heeft met een hondsdolle wolf. De meest voorkomende reden is reden (b) omdat

⁷⁵ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008, p. 30.

⁷⁶ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008, p.29-31.

⁷⁷ Kojola e.a., *Journal of Zoology* 2004, p.229-235.

⁷⁸ Trouwborst & Bastmeijer, *MenR* 2010/37.

⁷⁹ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 74 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

grote carnivoren vee (voornamelijk schapen) als prooi zien. Benadrukt moet worden dat het bij (b) gaat om het voorkomen van schade, niet dat het gaat op een reactie op ontstane schade.⁸⁰

3.3 Bescherming van de wolf volgens de Wnb.

In Nederland is het doden, vangen of verstoren van een strikt beschermde diersoort zoals de wolf verboden op grond van artikel 3.5 en 3.6 Wnb. Zoals in het vorig hoofdstuk is vermeld, vormt de Unierechtelijke regelgeving, met name Vogel - en Habitatrichtlijn, het kader en uitgangspunt van de Wnb. De vraag die bij de uitleg van de Wnb gesteld kan worden, maar ook bij de interpretatie van de Hrl en internationale verdragen, is of de bescherming zich moet richten op populaties van beschermde diersoorten of op het individuele dier. Uit de memorie van toelichting (verder: MvT) blijkt duidelijk dat de intrinsieke waarde van een dier onverkort van toepassing is op in het wild levende dieren en dat de nadruk moet liggen op de bescherming van het individuele dier.⁸¹

De bepalingen in artikel 3.5 en 3.6 Wnb zijn nagenoeg letterlijk overgenomen van artikel 12 Hrl. Twee verschillen kunnen aangemerkt worden. Het eerste verschil is dat artikel 12 lid 1 sub b Hrl spreekt over verstoren vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Artikel 3.5 lid 2 verbiedt in zijn algemeenheid het verstoren, toch lijkt deze ruimere omschrijving er niet toe dat verstorend handelen een ruimere strekking heeft in de Wnb. De bedoelde toevoeging in artikel 12 Hrl kan meer gezien worden als toelichting wanneer een diersoort extra kwetsbaar is voor verstorend handelen.⁸² Het tweede verschil tussen artikel 12 Hrl en artikel 3.5 en 3.6 Wnb is dat naar de mening van A-G Kokott de bescherming van voortplantings- of rustplaatsen Wnb ook de habitat van een soort omvat, zeker als deze soort een kleine leefomgeving heeft, zoals de hamster.⁸³ De MvT bij de Wnb geeft een restrictievere uitleg aan de bescherming van voortplantings- en rustplaatsen. Volgens de MvT bij de artikel 3.5 Wnb richt de bescherming van voortplantings- of rustplaatsen zich alleen hierop voor zover deze in gebruik zijn en biedt het geen bescherming aan geschikte leefgebieden voor bepaalde soorten.⁸⁴ Dit betekent dat vernieling en beschadigen van een voortplantings- of rust plaats die niet in gebruik is dat deze ook niet meer kan functioneren als voortplantings- of rustplaats en dit dus een risico vormt voor het bestaan van een soort.⁸⁵ De

⁸⁰ HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 40 (*Commissie/Finland*).

⁸¹ *Kamerstukken II* 2011/2012, 33348, 3, p. 239.

⁸² Zie o.a. Backes e.a. 2017, p. 234.

⁸³ HvJ EU 20 januari 2011, C-383/09, ECLI:EU:C:2011:23, r.o. 40 (concl. A-G J. Kokott), zie ook Woldendorp, *BR* 2011/48.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2011/2012, 33348, 3, p. 260.

⁸⁵ Rb. Midden-Nederland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:748, *JM* 2019/89, m.nt. L. Boerema.

jurisprudentie van de ABRvS richt zich meer op de ecologische functionaliteit van voortplantings-of rustplaatsen volgens de Hrl dan op de uitleg in de MvT van artikel 3.5 Wnb.⁸⁶

3.4 Afwijken van de bescherming van de wolf volgens de Wnb.

De Wet Natuurbescherming biedt in artikel 3.8 Wnb Gedeputeerde staten resp. Provinciale staten resp. de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de mogelijkheid om een vrijstelling of ontheffing te verlenen van de verboden die zijn opgenomen in artikel 3.5 en 3.6 Wnb. Een vrijstelling is een besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt, een ontheffing is een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt.⁸⁷ Een ontheffing of vrijstelling (nee, tenzij) is dan ook van een andere orde dan een vergunning (ja, mits) en hiervan mag ook pas gebruik worden gemaakt in uitzonderingssituaties.⁸⁸ De gronden voor vrijstelling en ontheffing in artikel 3.8 lid 5 vormen de implementatie van artikel 16 Hrl .

Artikel 3.8 lid 5 Wnb:

Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;

b. zij is nodig:

1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;

3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of

5°. om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde

⁸⁶ Zie bijv. ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12, r.o.9.2.

⁸⁷ Art 5.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸⁸ Een vergunning is een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan.

dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

De derogatiemogelijkheden van artikel 3.8 lid 5 sub b, 1°, sub b, 2° en sub b, 3° Wnb komen in een andere vorm terug in het Interprovinciaal wolvenplan. In het wolvenplan wordt gesproken over conflictsituaties tussen wolf-hond, wolf-mens en wolf-vee waarbij voor het gedrag van de wolf verschillende maatregelen worden aangegeven om conflictsituaties op te lossen. Pas in uitzonderlijke situaties is het volgens het wolvenplan mogelijk de wolf te doden. Op korte termijn is doden alleen aan de orde als de wolf zonder aanleiding agressief reageert op de mens en in het geval van hybridisatie met honden.⁸⁹ De LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe) geeft aan dat ingrijpen bij een ‘brutale’ wolf verantwoord is indien men te maken heeft met een wolf die niet bang is voor de mens, de mens op 30 meter actief nadert of agressief is.⁹⁰ Indien er geen andere bevredigende oplossing is (voedselbronnen verwijderen, wolf verjagen, voorkomen van hybridisatie), dan kan er volgens het Interprovinciaal Wolvenplan op grond van artikel 3.8 lid 5, sub b, 3° Wnb ontheffing worden verleend door het college van Gedeputeerde Staten voor het doden van de wolf.⁹¹ In Nederland zijn er tot nu toe weinig uitspraken geweest over ontheffingen die zijn verleend in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid (artikel 3.8 lid 5, sub b, 3° Wnb) en zeker nog geen uitspraken over het doden van ‘brutale’ strikt beschermde wilde carnivoren.⁹² Het is dan ook de vraag hoe omgegaan wordt, naast de voorwaarde van geen andere bevredigende oplossing, met de voorwaarde dat er voldaan wordt aan de gunstige staat van instandhouding. Een aanwijzing hiervoor kan gegeven worden door een analoge toepassing van de uitleg voor artikel 6 lid 4 Hrl en artikel 16 lid 1 sub c Hrl.⁹³ Uit de manier waarop artikel 3.8 lid 5 onder b3 Wnb is geconstrueerd kunnen dan ook in specifieke gevallen voor het verlenen van de ontheffing de dwingende redenen van openbaar belang zwaarder doorwegen dan de instandhoudingsdoelstellingen voor het soort. Zeker indien de ontheffing

⁸⁹ Interprovinciaal wolvenplan, p. 13.

⁹⁰ De LCIE is een specialistische groep binnen de Species Survival Commission (SSC) van de International Union for the Conservation of Nature (IUCN) en adviseert ook de Europese Commissie en het Europees Parlement. LCIE, ‘Management of bold wolves’, Policy support Statement of the Large Carnivore Initiative for Europe, 2019.

⁹¹ Interprovinciaal Wolvenplan, p. 16. In een acute veiligheidssituatie waarbij het niet mogelijk is de afweging van Gedeputeerde Staten af te wachten kan de burgemeester ingrijpen op grond van Gemeentewet artikel 175 en artikel 176 en de politie opdracht geven de wolf te doden.

⁹² Zie D. Sanderink, annotatie bij ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:643, *MenR* 2018/73.

⁹³ Zie Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2007, p 8-9, Guidance document 2007, p. 55.

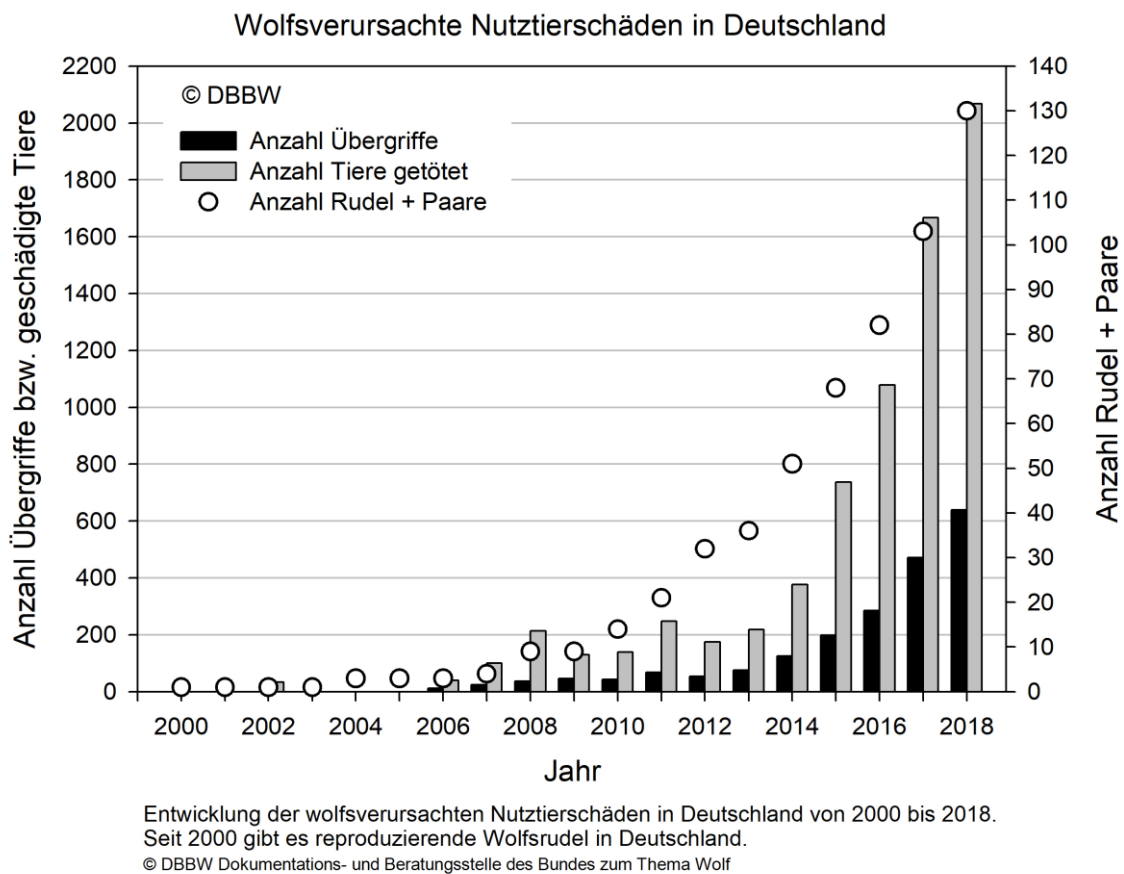
als doel heeft het beschermen van fundamentele waarden voor de burger (gezondheid, veiligheid).⁹⁴ Op grond van deze redenering kan bij een ‘brutale’ wolf waarbij geen andere oplossing is, toch ingegrepen worden op basis van de Wnb zonder aan de voorwaarde van gunstige staat van instandhouding te voldoen.

Het doden van wolven uit oogpunt van bestrijding van schade, overlast of populatiebeheer kan volgens het Interprovinciaal wolvenplan niet direct worden uitgesloten. Maar dat is nog de vraag. Of op lange termijn kan worden ingegrepen bij de wolf uit oogpunt van bestrijding van schade, overlast of populatiebeheer is een andere vraag. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

⁹⁴ Indien de wolf verdacht wordt van rabiës en daardoor agressief is dan is het zaak dit te melden bij de NVWA bij het Landelijk meldpunt dierziekten, Telefoonnummer (045) 5463188. De kans dat een met rabiës geïnfecteerde wolf Nederland bereikt is echter nihil (<https://www.who.int/ith/rabies2018.png?ua=1>).

Hoofdstuk 4 Schade door de wolf en schadebeheer

De meeste voorkomende schade die de wolf veroorzaakt is schade aan vee. De wolf is een carnivoor die zich voedt met hoefdieren en het dier maakt daarbij geen onderscheid tussen wild en gehouden vee. In Duitsland, waar de wolf al eerder zijn intrede heeft gemaakt, is sinds 2006 een forse toename te zien van het aantal wolven en door de wolf gedode dieren. In onderstaande grafiek is het aantal wolven uitgezet tegen het aantal aangevallen en gedode dieren.⁹⁵



De meeste dieren die door de wolf in Duitsland gedood worden zijn schapen en geiten (85,5%). Daarnaast vielen voornamelijk gehouden wild (8,8%) en runderkalveren ten prooi (5,3%).⁹⁶ In 2018 heeft de wolf in Duitsland gemiddeld 3,2 stuks vee gedood.⁹⁷ De kans dat een wolf een mens zal doden is erg klein, in een gebied van meer dan 1200 wolven in Europa en meer dan 50.000 wolven in

⁹⁵ <https://www.dbb-wolf.de/wolfsmanagement/herdenschutz/schadensstatistik>.

⁹⁶ Gehouden wild: bijvoorbeeld damherten, edelherten.

⁹⁷ <https://www.dbb-wolf.de/wolfsmanagement/herdenschutz/schadensstatistik>.

de Verenigde Staten met miljoenen mensen is er in de laatste decennia slechts een handvol mensen aangevallen door wolven.⁹⁸

Net als in Nederland is ook in Duitsland de wolf een strikt beschermde diersoort. Toch heeft Duitsland in december 2019 een wetswijziging van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) aangenomen vanwege de toename van wolfaanvallen op vee.⁹⁹ Tot dusver eiste de wet aanzienlijke schade als het ging om schade aan vee, nu is ernstige schade aan vee voldoende en wordt het eenvoudiger wolven te doden die verantwoordelijk zijn voor ernstige schade aan vee, zelfs tot het niveau dat individuele leden van een roedel mogen worden doodgeschoten totdat er geen schade aan vee meer is opgetreden.¹⁰⁰

4.1 Artikel 16 Habitatrichtlijn en schade aan vee.

De vraag is of het opzettelijk doden van wolven vanwege ernstige schade aan vee zoals ze nu in Duitsland van plan zijn in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Op grond van artikel 16 lid 1 sub b Hrl kan ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom mogen lidstaten afwijken van de bescherming van de wolf. Dit kan alleen indien er geen andere bevredigende oplossing is en er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van het dier in zijn natuurlijk verspreidingsgebied.

‘Ernstige’ schade geeft aan dat er een zekere mate van schade vereist is om onder artikel 16 1 sub b Hrl te vallen, de schade moet groter zijn dan geringe schade en niet vallen onder overlast of een normaal bedrijfsrisico.¹⁰¹ Autoriteiten van lidstaten hoeven niet te wachten tot er ernstige schade is ontstaan, de schade moet wel waarschijnlijk zijn.¹⁰² Belangrijk is dat het gaat om *voorkomen* van schade. Een manier is het limiteren van de carnivorenpopulatie tot het niveau dat doden vee ophoudt.¹⁰³ Deze methode willen de autoriteiten van Duitsland nu gaan toepassen met behulp van de wetswijziging. Het is twijfelachtig of deze methode effectief is en niet zelfs tot verhogen van schade zal leiden.¹⁰⁴ Effectiever lijkt selectieve jacht op de daderwolf en de carnivoor weg houden van vee.¹⁰⁵

⁹⁸ Linnell & Alleau 2016, p. 365.

⁹⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/neue-regeln-fuer-woelfe-1613622>.

¹⁰⁰ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0001-0100/26-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1, daarnaast wordt het verboden om de wolf te voederen om te voorkomen dat de wolf aan de mens begint te wennen. Zie ook Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt der 985. Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 2020 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

¹⁰¹ Zie HvJ EG 8 juli 1987, C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, r.o. 56 (*Cie/België*), Guidance document 2007, p.55.

¹⁰² Guidance document 2007, p.55.

¹⁰³ Herfindal e.a., *The Journal of Wildlife* 2010; Odden e.a., *Journal of Wildlife Management* 2002, p. 98-105.; Sagør e.a., *Biological Conservation* 1997, p. 91-95.; Stahl e.a., *Biological Conservation* 2001, p. 15-22.

¹⁰⁴ HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 43 (*Commissie/Finland*).

¹⁰⁵ Eklund e.a., *Scientific reports* 2017.

Ook laat ecologisch onderzoek zien dat bij voldoende aanbod van wilde prooidieren de schade aan vee verminderd.¹⁰⁶

Het voorkomen van schade aan vee kan samenhangen met de voorwaarde van een andere bevredigende oplossing indien ingezet wordt op preventieve maatregelen. De Europese Commissie benadrukt in haar richtsnoer dat een beroep op artikel 16 Hrl het laatste redmiddel is en dat het subsidiariteitsbeginsel vereist dat de autoriteiten van lidstaten de beoordeling van het ontbreken van een alternatieve bevredigende oplossing baseert op objectieve verifieerbare methoden en dat de uiteindelijk oplossing beperkt wordt om het specifieke probleem of de specifieke situatie op te lossen.¹⁰⁷ Wolfwerende afrasteringen (1.20 m hoog elektrisch dradenraster met 20 cm tussenruimte van grond tot top) en kuddehonden kunnen bijvoorbeeld worden ingezet als effectieve maatregelen om vee te beschermen.¹⁰⁸ Aan deze preventieve maatregelen zijn wel kosten verbonden en het is de vraag of autoriteiten deze economische barrière als een argument voor ontbreken van een alternatieve bevredigende oplossing mag gebruiken.¹⁰⁹

De andere voorwaarde waaraan moet voldaan om een beroep te kunnen doen op artikel 16 lid 1 sub b Hrl, is dat het behouden of het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de wolf niet gevaar komt. Daarbij is niet alleen van belang dat gekeken wordt naar de strikte bescherming van het individuele dier maar ook dat er gekeken wordt naar de staat van de populatie. Om te bepalen hoe groot een gezonde wolvenpopulatie moet zijn om te voldoen aan de gunstige staat van instandhouding geeft de richtsnoer *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* criteria waar allen aan voldaan moet worden:¹¹⁰

- a. De populatie moet zo groot zijn dat effectief aan de Habitatrichtlijn kan worden voldaan.
- b. De grootte van de populatie moet minstens 250 volwassen individuen bevatten of de risico op uitsterving moet kleiner zijn dan 10% in 100 jaar.
- c. De populatie status wordt continu gemonitord waarbij gebruik wordt gemaakt van gedegen methodologie.

Indien Duitsland besluit net zo lang wolven van een roedel te doden totdat de schade aan vee in de regio ophoudt, dan is beoordeling nodig wat de impact van het doden van de lokale roedel op de totale wolvenpopulatie. Als de effecten op de staat van instandhouding onzeker zijn, is een ontheffing niet

¹⁰⁶ Sidorovich e.a., *Wildlife Biology* 2003, p. 103-111.

¹⁰⁷ Guidance document 2007, p. 59; Zie ook HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 41 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹⁰⁸ BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019; Dondina e.a., *Ethology, Ecology and Evolution* 2015.

¹⁰⁹ *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* 2008, p. 30.

¹¹⁰ *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* 2008, p. 20.

mogelijk. Het aantal te verwijderen wolven moet zodanig worden beperkt dat de roedelstructuur en territoria niet in gevaar worden gebracht.¹¹¹

Op de vraag of het doden van wolven vanwege ernstige schade aan vee in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn kan mijns inziens voor de situatie in Duitsland niet positief beantwoord worden. Al gaan de autoriteiten in Duitsland voldoen aan de voorwaarde van een gunstige staat van instandhouding dan is het doden van wolven net zo lang tot het schade aan vee ophoudt niet de methode die voldoet aan de strikte eisen van artikel 16 Hrl om ernstige schade aan vee te voorkomen.¹¹² De wolf is namelijk niet alleen beschermd in aangewezen gebieden maar in zijn hele verspreidingsgebied, wat inhoudt dat de bescherming ook geldt wanneer de wolf in de nabijheid komt van menselijke nederzettingen.¹¹³ Ook een struikelblok zal worden het voldoen aan de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing is. De autoriteiten in Duitsland zullen gemotiveerd en gedegen moeten bewijzen dat het doden van wolven totdat de schade aan vee stopt, de enige bevredigende manier is om dat doel te bereiken.¹¹⁴ Het zal hoogst onwaarschijnlijk worden dat Duitsland aan de laatste voorwaarde kan voldoen. Volgens de ecologische literatuur is het doden van grote carnivoren net zo lang tot het doden van vee stopt slechts een oplossing voor de korte termijn omdat het gebied weer zal worden ingenomen door andere individuen van deze carnivorenpopulatie.¹¹⁵ Daarbij zijn er voldoende bewijzen dat elektrische afrasteringen en kuddehonden vee zoals schapen, runderen en paarden effectieve bescherming bieden tegen wolvenaanvallen.¹¹⁶

4.2 Schade aan vee en schade beheer in Nederland.

Vanaf 2015 tot juni 2020 heeft de wolf in Nederland ongeveer 600 schapen gedood.¹¹⁷ Desondanks worden de meeste schapen gedood door honden en vossen (in de provincie Drenthe zijn van 2013 tot 2015 756 schapen gemeld die door de hond (393) of door de vos (363) zijn gedood en vermoedelijk ligt het werkelijke aantal nog hoger omdat niet iedereen gedode schapen meldt).¹¹⁸ Indien vermoedt wordt dat vee is gedood of verwond door een wolf dan is het zaak binnen 24 uur te melden zodat een wolvendeskundige sporenonderzoek kan doen.¹¹⁹ Als een in het wild levende wolf verantwoordelijk is

¹¹¹ Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt der 985. Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 2020 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes.

¹¹² Zie HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 43 (*Commissie/Finland*); Eklund e.a., *Scientific reports* 2017.

¹¹³ HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 52.

¹¹⁴ Zie HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 50 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹¹⁵ Herfindal e.a., *The Journal of Wildlife*, 2010; Odden e.a., *Journal of Wildlife Management*, 2002, p. 98-105.; Sagør e.a., *Biological Conservation*, 1997 p. 91-95; Stahl e.a., *Biological Conservation*, 2001, p. 15-22.

¹¹⁶ BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019.

¹¹⁷ Zie <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/>.

¹¹⁸ Vosmeer & van Beek, onderzoeksrapport provincie Drenthe 2016.

¹¹⁹ Interprovinciaal Wolvenplan p.19.

voor het doden of verwonden van vee dan kan er recht op een schadevergoeding bestaan wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: het moet gaan om bedrijfsmatig gehouden vee en er moet een aanvraag tot tegemoetkoming worden ingediend bij BIJ12.¹²⁰ Schade moet directe schade zijn welke veroorzaakt is door de wolf (onderzoek door BIJ12), (eventuele) vervolgschade en bijkomende schade worden niet vergoed.¹²¹ Normaliter moet een aanvraag om een tegemoetkoming in de schade ingediend worden via MijFaunazakenbij12.nl, in geval van schade veroorzaakt door de wolf geldt nu een aangepaste procedure.¹²² Indien het gaat om hobbymatig gehouden dieren, dan is het risico voor de burger, tenzij het gaat om een zwervende wolf die geen vast territorium heeft.¹²³

Volgens het Interprovinciaal Wolvenplan is schade aan vee door een territoriale wolf meer voorzienbaar dan bij een zwervend dier.¹²⁴ De Gedeputeerde Staten van de provincie waar de territoriale wolf voorkomt kan via een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 2.11 lid 3 Wnb kenbaar maken dat een op gemeentegrenzen afgebakend gebied wordt aangewezen voor de wolf. Aan de aanwijzing als bijzonder provinciaal natuurgebied zit niet zoals bij Natura 2000-gebieden een wettelijk beschermingsregiem gekoppeld.¹²⁵ Dit betekent dat de Gedeputeerde Staten van een provincie niet de verplichting hebben zorg te dragen voor instandhoudingsmaatregelen van een gebied, als bedoeld in de artikel 6 lid 1 Hrl. Van dierenhouders in een aanwijzingsgebied wordt verwacht dat zij preventieve maatregelen nemen overeenkomstig de faunaschadepreventiekit van BIJ12. Het gaat dan om bijvoorbeeld het nemen van kuddewaakhonden, het plaatsen van wolfwerende elektrische rasters, het ophangen van linten en vlaggen om het dier af te schrikken en/of 's nachts ophokken van vee.¹²⁶ Veehouders zijn hoe dan ook wettelijk verplicht (klein)vee dat zij houden te beschermen tegen onder andere roofdieren.¹²⁷ Toch zal tot 1 januari 2022 bij schade aan vee door een wolf niet getoetst worden of er preventieve maatregelen zijn genomen ter bescherming van het vee door zowel hobby- als bedrijfsmatige dierhouders.¹²⁸ Dit om te wennen aan de komst van de wolf en het wennen van nemen van preventieve maatregelen.

¹²⁰ Interprovinciaal Wolvenplan p.20, zie ook <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/>.

¹²¹ ABRvS 23 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT1995; ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7605, zie ook Interprovinciaal Wolvenplan p. 46 punt 28, zie ook [https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/-Richtlijn, taxatie en prijzen bij wolvenschade](https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/-Richtlijn,taxatie%20en%20prijzen%20bij%20wolvenschade).

¹²² Tijdens het bezoek van de deskundige van BIJ12 kan tegenwoordig een aanvraagformulier ingevuld worden om voor een tegemoetkoming in de schade in aanmerking te komen.

¹²³ Interprovinciaal Wolvenplan p.21, voor definitie hobbymatig/bedrijfsmatig gehouden dieren zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/systematiek/vragen-antwoorden/begrip-inrichting/hobbymatig-houden>.

¹²⁴ Een territoriale wolf is een wolf die gedurende 6 maanden in een gebied aanwezig is, zie Interprovinciaal wolvenplan p. 25 en Reinhard e.a., *BfN-Skripten* 398, 2015. Tot nu toe lijkt het er op, volgens de wolvenmonitoring door BIJ12, dat de territoriale wolf het vee meer met rust te laten dan de zwervende wolf.

¹²⁵ Backes e.a. 2017, p.162.

¹²⁶ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/faunaschade-preventiekit-fpk/module-wolven/>.

¹²⁷ Art. 1.6 lid 3 Besluit houders van dieren.

¹²⁸ Interprovinciaal Wolvenplan p.21.

Men kan zich afvragen of Nederland moet wachten op een gewenningsperiode nu er anno mei 2020 in Noord-Brabant een wolf rondzwerft die erg veel dodelijke slachtoffers maakt (vermoedelijk 66 schapen in 1 maand).¹²⁹ De maatschappelijk roep om dit dier te doden of te vangen om te voorkomen dat nog meer vee gedood wordt is groot maar is dat mogelijk op basis van de Wet Natuurbescherming?

4.3 Schade aan vee en artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb.

Om ernstige schade aan vee te voorkomen kan er een beroep te kunnen doen op de derogatiemogelijkheid van artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb. Wel is het nodig dat het om ernstige schade gaat. In de Vogelrichtlijn wordt gesproken over ‘belangrijke’ en in de Habitatrichtlijn van ‘ernstige’ schade, er zit geen verschil tussen deze twee begrippen. Schade is ‘ernstig’ volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State indien het meer betreft dan € 250,- per schadegeval.¹³⁰ Nu wordt de waarde van een normaal volwassen schaap getaxeerd tussen de 100 tot 300 euro en wordt er ook vergoed bij minder dan € 250,- schade.¹³¹ Bij het aanhouden van de grens van € 250,- zullen er minstens 2 schapen gedood of verwond moeten zijn om te kunnen spreken van ernstige schade.

Belangrijk is het dat het gaat om het *voorkomen* van ernstige schade. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat schade aan landbouwhuisdieren niet zozeer samenhangt met het aantal wolven of het aantal landbouwhuisdieren, maar vooral met de inzet en effectiviteit van preventieve maatregelen.¹³²

Bewezen is dat tijdig inzetten van preventieve maatregelen ervoor zorgt dat er geen prooidiergewinning bij de wolf optreedt.¹³³ De inzet van preventieve maatregelen hangt dan ook weer nauw samen met de beoordeling dat er geen andere bevredigende oplossing is dan het doden van de wolf. Indien de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat er geen andere bevredigende oplossing is dan zullen ze dit moeten motiveren op basis van beste wetenschappelijke en technische kennis en rekening moeten houden met de specifiek omstandigheden.¹³⁴ Maar zoals al bij de situatie in Duitsland

¹²⁹ Zie <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/>.

¹³⁰ ABRvS 21 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1175, *JM* 2007/88 m.nt. Boerema, *MenR* 2007/66 m.nt. Bastmeier, zie ook Backes 2017, p. 277.

¹³¹ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/10/Richtlijn-voor-de-taxatie-en-prijzen-bij-wolvenschade-in-de-schapenhouderij.pdf>; <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/wolf/>, zie lijst overzicht van de bij BIJ12 gemelde aanvallen op landbouwhuisdieren.

¹³² BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019, p. 5.

¹³³ <https://www.bij12.nl/assets/Brochure-BIJ12-Bescherming-van-vee-tegen-wolven-3.definitief-1.pdf>. Kanttekening: honden zijn een bron van de bacterie *Neospora* welke verwerpen bij voornamelijk rundvee veroorzaakt, dus kuddehonden niet toepassen op weiden waar ook runderen grazen (www.gddiergezondheid.nl › dierziekten › neospora-rund › neospora en de rol van de hond).

¹³⁴ Zie HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 50 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

is aangekaart zal dat lastig worden aangezien er voldoende bewijzen zijn dat elektrische afrasteringen en kuddehonden vee effectieve bescherming bieden tegen wolvenaanvallen.¹³⁵

Een groot verschil met Duitsland is dat er in Nederland op dit moment 6 volwassen wolven rondlopen en in Duitsland meer dan 500.¹³⁶ Voor de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding is ook de grootte van de populatie van belang om te bepalen of het doden van een dier geen negatieve invloed heeft op staat van instandhouding van de populatie. Indien aan de voorwaarde van de gunstige staat van instandhouding van een populatie voldaan moet worden dan wordt het voor Nederland een probleem indien de gunstige staat van instandhouding van de populatie op lidstaatsniveau wordt beoordeeld. Een gezonde wolvenpopulatie moet immers minstens 250 volwassen individuen bevatten en het doden van 1 van de 6 wolven zal zeker geen positief maar een negatief gevolg hebben voor de staat van instandhouding.¹³⁷ Of de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een populatie beoordeeld wordt op lidstaatsniveau of op populatieniveau, daar heeft het Hof nog geen antwoord op gegeven.¹³⁸ Wel benadrukt het Hof dat voor de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding ook in overweging moet worden genomen dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet kleiner mag worden en dat er voldoende groot leefgebied blijft bestaan.¹³⁹ Op grond van artikel 4 en artikel 6 Hrl rust op de Nederlandse overheid de verplichting om voor de wolf Natura 2000-gebieden aan te wijzen dan wel in aanwijzingsbesluiten van bestaande Natura 2000-gebieden een instandhoudingsdoelstelling voor de wolf op te nemen. In Nederland wordt daar nog niet aan voldaan. In het aanwijzingsbesluit dat is genomen door de provincie Gelderland zitten geen instandhoudingsdoelstellingen voor de wolf, het besluit heeft enkel als doel dat dierhouders geacht worden preventieve maatregelen te treffen.¹⁴⁰

Aangezien de aanwezigheid van de wolf tot op heden niet heeft geleid tot ontheffingen op grond van artikel 3.8 Wnb en ook niet tot het weigeren van ontheffingen, dan is het ook niet mogelijk dat er al jurisprudentie is met betrekking tot afwijken van bescherming van de wolf in Nederland op grond van artikel 3.8 Wnb. Wel is er jurisprudentie bekend over ontheffing voor jacht op de vos op grond van artikel 3.8 Wnb. De vos is ook een carnivoor die in Nederland in het wild voorkomt en de vos kan ook schade aan vee veroorzaken. In een geschil over ontheffing voor nachtelijke jacht op de vos wegens predatie van Freilandkippen stelt de rechtbank eerst dat een ontheffing in beginsel moet worden

¹³⁵ BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019.

¹³⁶ <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/aktualisierungen>.

¹³⁷ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (2008), p. 20, zie ook HvJ EU 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 29 (*Commissie/Finland*), HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 68 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹³⁸ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 60-62 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), AB 2019/553 m.nt. S.D.P. Kole.

¹³⁹ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 56 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), AB 2019/553 m.nt. S.D.P. Kole.

¹⁴⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2019-2393>

geweigerd en pas mag worden verleend in uitzonderingssituaties.¹⁴¹ Vervolgens toetst de rechtbank of er ‘geen andere alternatieve oplossing’ is dan het ’s nachts jagen op de vos en of er wel ‘dreiging is van ernstige schade’ door de vos. Bij het beoordelen van een alternatieve oplossing en dreigende schade worden de kosten van het plaatsen en onderhouden van een voswerend raster gewogen tegen de schade die door de vos aan het kippenbedrijf wordt toegebracht. De rechtbank kwam tot het oordeel dat College van Gedeputeerde staten van de provincie Flevoland tekort was geschoten met het onderzoek van alternatieve methoden en de dreigende schade door de vos onvoldoende had gemotiveerd. Ook rechtbank Noord-Nederland komt in een vergelijkbaar geval tot hetzelfde oordeel.¹⁴²

Indien de lijn die door de rechtbanken is ingezet voor de ontheffing voor jacht op de vos door wordt getrokken naar ontheffing voor jacht op de wolf, dan lijkt het niet waarschijnlijk dat de bevoegde autoriteiten ontheffingen voor jacht op de wolf kunnen gaan verlenen. Ten eerste zal gekeken moeten worden of er geen andere bevredigende oplossing is dan de derogatiemogelijkheid van artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb. Zolang niet voldoende gemotiveerd wordt, op grond van wetenschappelijk en technisch bewijs, dat voor het specifieke probleem door inzet van preventieve maatregelen (zoals wolfwerende rasters, ’s nachts ophokken en eventueel kuddehonden) vee onvoldoende bescherming wordt geboden komt men niet eens toe aan deze derogatiemogelijkheid.¹⁴³ Zoals eerder vermeld is de kans klein dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, er zijn immers voldoende bewijzen zijn dat elektrische afrasteringen en kuddehonden vee effectieve bescherming bieden tegen wolvenaantallen.¹⁴⁴ Daarbij is de wolf een strikt beschermd diersoort en Nederland is gebonden aan de verplichtingen van artikel 12 en 16 Hrl. Het is dus niet voorstelbaar dat er een kostenafweging mag plaatsvinden tussen de schade die de wolf aanbrengt en de kosten van preventieve middelen.¹⁴⁵ Daarbij staat het buiten kijf dat het doden of vangen van een 1 van de 6 volwassen wolven in Nederland afbreuk doet aan het streven om de wolf in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. De enige reden wanneer het gerechtvaardigd is een beschermde diersoort dat valt onder artikel 12, lid 1 Hrl te vangen of te doden om te voorkomen dat er ernstige schade aan vee optreedt is dat de lidstaat krachtens artikel 16 lid 1, onder b een derogatiemogelijkheid baseert op redenen van openbare veiligheid.¹⁴⁶ Aangezien de derogatiemogelijkheid van artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb hier niet op is gebaseerd is het doden of vangen van een wolf in Nederland niet mogelijk op grond artikel 3.8 lid 5, onder b, 2°.

¹⁴¹ Rb. Midden-Nederland, 08 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1972, *JM* 2018/82, m.nt. L. Boerema.

¹⁴² Rb. Noord-Nederland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2184.

¹⁴³ Zie HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 58, HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 60-62 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019.

¹⁴⁴ BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019.

¹⁴⁵ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (2008), p. 30.

¹⁴⁶ HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 56.

4.4 Andere derogatiemogelijkheden bij schade aan vee op grond van artikel 3.8 lid 5 Wnb.

Artikel 3.8 Wnb geeft ook nog twee andere uitzonderlijke derogatiemogelijkheden bij schade aan vee door de wolf. Indien een probleemwolf dat jaagt op vee verdacht wordt van hondsdelheid en er is geen andere oplossingen dan geeft artikel 3.8 lid 5, onder b, 3° op grond van verstoring van de openbare orde de mogelijkheid de wolf te doden of te vangen zonder dat aan de voorwaarde voldaan moet worden van een gunstige staat van instandhouding.¹⁴⁷

Een andere mogelijkheid is op grond van artikel 3.8 lid 5, onder b, 5°. Om illegale jacht op de wolf die vee pakt te voorkomen kan in landen waar de wolf *niet* in een ongunstige staat van instandhouding verkeerd selectieve jacht worden toestaan indien dit op selectieve wijze, binnen bepaalde grenzen en onder strikt gecontroleerde omstandigheden plaatsvindt. Ook mag het maar om een beperkt aantal wolven gaan.¹⁴⁸ De voorwaarde blijft dat er geen andere bevredigende oplossing is. In Nederland kan van deze mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt indien Nederland een ‘population level management plan’ maakt met andere lidstaten waar de wolvenpopulatie zich bevindt en bewezen moet worden dat het doden of vangen van de geselecteerde wolven de enige bevredigende oplossing is en het doden of vangen geen ongunstige invloed heeft op de staat van instandhouding van deze wolvenpopulatie.¹⁴⁹ Of het Hof het met deze grensoverschrijdende beoordeling van de populatiestatus eens is dat blijft nog de grote vraag.¹⁵⁰ De kans dat Nederland van deze derogatiemogelijkheid gebruik kan maken is dan ook zeer klein.

¹⁴⁷ HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 56, zie ook Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC (2007), p. 55.

¹⁴⁸ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 74 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹⁴⁹ Trouwborst en Bastmeijer, *MenR* 2010, 279-280.

¹⁵⁰ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 60-62 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*), AB 2019/553, m.nt. S.D.P. Kole.

Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

De wolf is terug in Nederland en dat is niet onopgemerkt gebleven. De ene persoon juicht en verwelkomt de wolf, de andere persoon wil zo snel mogelijk van dit roofdier af. Het negatieve beeld van de wolf wordt vergroot doordat de wolf zich gedeeltelijk voedt met schapen. Niet raar dus dat er geluiden op gaan treden dat dit roofdier niet in Nederland thuishoort en op alle manieren geweerd moet worden om nog meer schade aan vee te voorkomen. De vraag is of reguleren van de wolf überhaupt mogelijk op grond van de Wet Natuurbescherming en indien dit mogelijk is, onder welke voorwaarden dit zou kunnen plaatsvinden. Anders gezegd, wat zijn op basis van de Wet Natuurbescherming de (on)mogelijkheden om de wolvenpopulatie in Nederland te reguleren?

De wolf is volgens het internationale recht (Verdrag van Bern), het Unierecht (Hrl) en Nederlands recht (Wnb) een diersoort waarvoor *strikte* bescherming geldt. Dit betekent dat is het verboden is de wolf opzettelijk te doden, vangen of verstoren en voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of vernietigen. Ook is het verboden in ons land de wolf onder zich te hebben voor verkoop, te vervoeren voor verkoop, te verhandelen, te ruilen of te koop of te ruil aan te bieden.

Op grond van de Hrl (en het Verdrag van Bern) zullen er voor strikt beschermde diersoorten, die ook nog in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, naast het opleggen van verboden en beschermingsmaatregelen tevens preventieve maatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat de verboden in de praktijk niet overtreden worden. De strikte bescherming van de wolf heeft dan ook als gevolg dat overheden van lidstaten slechts op uitzonderlijke voorwaarden kunnen afwijken van de strikt beschermde status dit dier (artikel 16 Hrl). De bepalingen in de Wnb komen nagenoeg overeen met de Habitatrichtlijn en de gronden voor vrijstelling en ontheffing in artikel 3.8 lid 5 Wnb vormen de implementatie van artikel 16 Hrl. Afwijkingen van bescherming van de wolf kan alleen indien er geen andere bevredigende oplossing is, de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan en in de gevallen genoemd in artikel 3.8 lid 5, sub b 1°-5° Wnb.

Het is geen punt van discussie dat de wolf in Nederland in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Voor een gezonde populatie is het noodzakelijk dat de populatie minstens 250 volwassen individuen bevat en in Nederland lopen anno juli 2020 6 volwassen wolven rond. Toch kan in specifieke gevallen ingegrepen worden op grond van de Wnb en afgeweken worden van de voorwaarde dat een populatie in een lidstaat in een gunstige staat van instandhouding moet verkeren. Dit kan wanneer er sprake is van dwingende redenen van openbaar belang (probleemwolf die de mens

agressief benaderd of een wolf die verdacht wordt van hondsdelheid en vee aanvalt) op grond van artikel 3.8 lid 5 sub b 3°. Wel zal voordat van deze derogatiemogelijkheid gebruik kan worden gemaakt ook altijd nog aan de voorwaarde voldaan moeten worden dat het doden of vangen van de wolf de enige bevredigende oplossing is.

Om in te kunnen grijpen in de wolvenpopulatie in Nederland en de wolf te doden of vangen om te voorkomen dat deze vee aanvalt op grond van artikel 3.8 lid 5 sub b 2° Wnb is een ander verhaal. Artikel 3.8 lid 5 sub b 2° Wnb geeft wel een derogatiemogelijkheid, echter alleen om het *voorkomen* van ernstige schade aan vee. Dit betekent dat er van deze derogatiemogelijkheid pas gebruik kan worden gemaakt indien gemotiveerd op grond van technische, juridische en wetenschappelijke bewijs kan worden aangetoond dat de preventieve maatregelen die genomen zijn geen bevredigend oplossing is voor het voorkomen van schade aan vee. Dat zal zeer lastig worden omdat er voldoende bewijzen zijn dat wolfwerende elektrische afrasteringen, het 's nachts ophokken van vee en kuddewaakhonden vee effectieve bescherming bieden tegen wolvenaantallen. Ook moet er voldaan zijn aan de voorwaarde dat er geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Daarbij is de wolf een strikt beschermd diersoort en Nederland is gebonden aan de verplichtingen van artikel 12 en 16 Hrl. Dit betekent dat de wolf niet alleen beschermd is in aangewezen gebieden maar in zijn hele natuurlijke verspreidingsgebied, wat inhoudt dat de bescherming ook geldt wanneer de wolf in de nabijheid komt van menselijke nederzettingen. Dan is de enige gerechtvaardigde reden om de wolf te doden of te vangen om te voorkomen dat er ernstige schade aan vee optreedt is dat de lidstaat krachtens artikel 16 lid 1, onder b een derogatiemogelijkheid baseert op redenen van openbare veiligheid. Artikel 3.8 lid 5, onder b, 2° Wnb is hier niet gebaseerd dus is het vangen of doden op grond van deze derogatiemogelijkheid niet mogelijk onder de Wnb.

Op basis van de Wet Natuurbescherming is het alleen mogelijk de wolvenpopulatie te reguleren op grond van artikel 3.8 lid 5 sub b 3° Wnb (een probleemwolf die agressief de mens benaderd of een wolf die verdacht wordt van hondsdelheid en vee aanvalt) waarbij alternatieve oplossingen niet bevredigend zijn om het probleem op te lossen. Aangezien artikel 3.8 lid 5 sub b 2° Wnb niet gebaseerd is op dwingende redenen van openbaar belang, de wolf in ons land in een ongunstige staat van instandhouding verkeerd en het ook lastig wordt te bewijzen dat preventieve maatregelen geen bevredigend alternatief is voor het beschermen van vee is, het onmogelijk om op grond van artikel 3.8 lid 5 sub b 2° Wnb de wolvenpopulatie in Nederland te reguleren.

Aanbevelingen

Door de uitspraak die het Hof op 11 juni 2020 heeft gedaan in arrest *C-88/19* wordt weer eens duidelijk hoe strikt de bescherming van de wolf moet worden uitgelegd.¹⁵¹ Het is aan de wolf om zijn leefgebied te kiezen en niet aan de mens. Echter, de visie dat de wolf het volste recht heeft in Nederland te zijn staat lijnrecht tegen het deel van de Nederlandse bevolking die roept dat de wolf hier niet hoort, een gevaar oplevert voor vee en maar ook een gevaar is voor de mens. De drang om natuur te willen beheersen gaat zelfs zo ver dat een natuurorganisatie stelt dat de wolf, een inheemse diersoort, een gevaar op gaat leveren voor een door de mens geïntroduceerde niet-inheems hoefdier zoals de moeflon.¹⁵² Er ligt dus een uitdaging om de wolf en de mens succesvol naast elkaar te laten samenleven.

Om dit te kunnen bewerkstelligen is het zaak de impact die de wolf op de mens heeft zoveel mogelijk te beperken. In de voorgaande hoofdstukken is al ingegaan hoe voorkomen kan worden dat de wolf vee als prooi neemt. Preventieve maatregelen zijn effectief om schade aan vee te voorkomen maar deze maatregelen kosten geld. In de provincie Drenthe zijn ze gestart met een zogenaamde voorlopersregeling, een financiële ondersteuning voor schapenhouders om onder andere wolfwerende rasters te kunnen aanschaffen.¹⁵³ Nu is niet de provincie maar de dierhouder verantwoordelijk voor de bescherming van vee, maar een financiële tegemoetkoming voor het plaatsen van wolfwerende rasters en volledige compensatie voor schade aan vee ondanks dat er voldoende preventieve maatregelen zijn genomen, zullen op langere termijn wel een beter draagvlak voor de wolf opleveren.¹⁵⁴

Een andere methode om te voorkomen dat de wolf vee pakt is dat de wolf een leefgebied heeft waar voldoende andere prooidieren (wild) zitten. Daarom zal het nodig zijn om predatie in te calculeren in het faunabeheer.¹⁵⁵ Naast soortenbescherming komt dan ook gebiedsbescherming aan de orde voor een effectief leefgebied. Indien de wolf zich blijvend gaat vestigen en dus ‘voorkomt’, dan zal het leefgebied van de wolf op grond van de verplichting van artikel 4 Hrl moeten worden als aangewezen Natura 2000 gebied.¹⁵⁶ Al eerder is aangestipt dat het beleid in Nederland is dat 10 jaar na de eerste voortplanting een soort in ons land ‘voorkomt’ en dat dan pas gebiedsbescherming aan de orde zal komen. Dit strookt niet met de doelstellingen van de Hrl. Om bij te kunnen dragen aan de biodiversiteit is het nodig dat leefgebieden en soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een

¹⁵¹ HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458,

¹⁵² Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe, ‘Standpunt van Het Nationale Park De Hoge Veluwe ten aanzien van de wolf, Aanwinst of Verlies van (bio)diversiteit’, 2019.

¹⁵³ <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/wolf-drenthe/@135989/50-000-euro/>

¹⁵⁴ Zie ook S.Kole, annotatie bij HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹⁵⁵ Trouwborst & Bastmeijer, *mmv Backes* 2013, p. 36.

¹⁵⁶ Zie o.a. Bastmeijer & Trouwborst, *MenR* 2013/19, p. 81.

gunstige staat van instandhouding worden behouden of worden hersteld.¹⁵⁷ Het staat buiten kijf dat de wolf in Nederland in een ongunstige staat van instandhouding verkeerd. Daarbij is de wolf aangemerkt als prioritair soort waarvoor een snelle uitvoering van maatregelen voor hun instandhouding noodzakelijk is.¹⁵⁸ Ook als gekeken wordt naar andere landen, zoals Duitsland waar gebiedsbescherming begint na de eerste voortplanting, is het niet vol te houden dat gebiedsbescherming in Nederland pas na 10 jaar aan de orde komt.¹⁵⁹ Aan te raden is om gebiedsbescherming eerder toe te passen: na de eerste roedelvorming of zelfs eerder als een zwervende wolf zich heeft gevestigd. Tevens is het aan te bevelen om in de gebiedsaanwijzingsbesluiten voor wolventerritoria die op grond van artikel 2.11 lid 3 Wnb kunnen worden genomen al instandhoudingsdoelstellingen voor de wolf op te nemen om zo eerder te voldoen aan de Hrl. Wel moet voorkomen worden dat maatregelen die in de praktijk getroffen moeten worden om de instandhoudingsdoelstelling voor de wolf te verwezenlijken een averechtse werking hebben.¹⁶⁰ Het plaatsen van wolfwerende hekken om vee en niet-inheems wild *in* een Natura 2000 gebied te beschermen past minder goed bij de doelstellingen van de Hrl. Het leefgebied van de wolf wordt immers door deze maatregel ingeperkt. Wellicht is een andere manier van begrazing mogelijk voor het beheer, te denken valt aan meer grofwild, vee 's nachts ophokken of schapen laten beschermen door kuddehonden.

Interessant is ook hoe de soortenbescherming van de wolf zich verhoudt tegenover gebiedsbescherming, indien een Natura 2000 gebied is omgeven door hoge hekwerken om te voorkomen dat grote hoefdieren het Natura 2000 kunnen verlaten en de wolf dus het gebied niet in kan. Aangezien de wolf de strikte bescherming geniet in zijn hele natuurlijk verspreidingsgebied is het tegenstrijdig dat de provincie Friesland de wolf niet zou mogen weren maar dat tegelijk de wolf niet de Oostvaardersplassen kan betreden.¹⁶¹ Voor het natuurlijk evenwicht in de Oostvaardersplassen is aan het te raden dat de wolf wel de mogelijkheid heeft om daar te kunnen jagen maar dan moet de wolf (en ook de grote grazers) de mogelijkheid hebben om te kunnen migreren. Verbindingsroutes tussen de Oostvaardersplassen naar de Veluwe en eventueel richting Duitsland geeft de wolf de mogelijkheid om zijn natuurlijk verspreidingsgebied uit te kunnen breiden en te kunnen paren met niet-verwanten. Dit komt de ook ten goede aan de genetische variatie die nodig is voor een goede status van instandhouding van een populatie.¹⁶² Deze zienswijze is ook in overeenstemming met het Hof: Natura 2000 gebieden moeten wel duidelijk afgebakend zijn maar dit betekent niet dat het

¹⁵⁷ Artikel 2 lid 1 en 2 Hrl en artikel 3 Hrl.

¹⁵⁸ Preambule (5) Hrl.

¹⁵⁹ Trouwborst & Bastmeijer, mmv Backes 2013, p. 30.

¹⁶⁰ Zie Preambule (8) Hrl.

¹⁶¹ <https://www.ad.nl/binnenland/de-wolf-is-niet-welkom-in-friesland~a5b1b988/>.

¹⁶² Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008, p. 20.

leefgebied van een soort in artikel 1 sub f Hrl mag beperkt worden door een vast en onveranderlijk afgebakend territorium.¹⁶³

Om de impact die de wolf op de mens heeft goed in te kunnen schatten is het noodzakelijk een goed monitoringssysteem te hebben waarbij de aantallen, de verspreiding en de genetische identificaties een goed beeld geven van de wolvenpopulatie in ons land en de schade bij te houden die de wolf aanricht. Daarbij is het wenselijk om met de lidstaten waar deze wolvenpopulatie voorkomt een grensoverschrijdend wolven management programma op te stellen voor het bepalen van de staat van instandhouding en de resultaten van het wolven management plan te delen met de stakeholders. Niet alleen zal dit leiden tot een goed overzicht van de wolvenpopulatie, maar er kunnen ook betere actieplannen worden ontwikkeld op basis van doelmatigheid, objectieve meetgegevens en technische en wetenschappelijke kennis van deze wolvenpopulatie.¹⁶⁴ Wellicht kan in de toekomst dit grensoverschrijdende ‘wolven population level management plan’ ertoe leiden dat het Hof de populatie ook grensoverschrijdend gaat beoordelen. Voor Nederland kan dit een oplossing zijn om op grond van artikel 3.8 lid 5, onder b, 5° Wnb, onder zeer strikte voorwaarden, selectieve jacht op de wolf toe te staan, wanneer er sprake is van een probleem door een groot aantal wolven in ons land en de staat van instandhouding van de gehele populatie als gunstig wordt beschouwd.¹⁶⁵ Het is de vraag of Nederland ooit met een groot aantal wolven te maken zal krijgen.

Een bijkomend voordeel van een goed monitoringssysteem en managementplan is dat de burger beter inzicht en kennis krijgt over de wolf, zijn gedrag en zijn behoeften. De houding van de mens naar de wolf is nu voornamelijk gebaseerd op verhalen, anekdotes en artikelen in populaire tijdschriften en kranten. Voor een realistischer kijk op de wolf is voorlichting en educatie nodig over wolf ecologie, de invloed van de wolf op ecosystemen, de voordelen en problemen die ontstaan door aanwezigheid van de wolf en het voorkomen van problemen die de wolf kan veroorzaken.¹⁶⁶ Dit zal tot meer begrip leiden en bijdragen aan een betere samenleving van de mens met de wolf.

¹⁶³ Zie HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, r.o. 35 en 36.

¹⁶⁴ Zie ook Key actions for Large Carnivore populations in Europe 2015, p. 49- 50.

¹⁶⁵ HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 74 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

¹⁶⁶ Zie ook Key actions for Large Carnivore populations in Europe 2015, p. 57.

LITERATUURLIJST

Backes e.a. 2017.

Ch.W. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: SDU 2017.

Bastmeijer & Trouwborst, *MenR* 2013/19.

Bastmeijer & Trouwborst, 'Welkom terug? De relevantie van het Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf en andere terugkomers', *Milieu en Recht* 2013/19, p. 83-90.

BfN, *BfN-Skripten* 530, 2019.

Bundesamt für Naturschutz, 'Empfehlungen zum Schutz von Weidetieren und Gehegewild vor dem Wolf Konkrete Anforderungen an die empfohlenen Präventionsmaßnahmen', *BfN-Skripten* 530, 2019.

Bowman, Davies en Redgwell 2010.

M. Bowman, P. Davies en C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2nd ed., Cambridge/New York: Cambridge University Press 2101, 2010, p. 300 e.v.

Dondina e.a., *Ethology, Ecology and Evolution* 2015.

Dondina e.a., 'Wolf predation on livestock in an area of northern Italy and prediction of damage risk', *Ethology, Ecology and Evolution*, 2015.

Eklund e.a., *Scientific reports* 2017.

A. Eklund e.a., 'Limited evidence on the effectiveness of interventions to reduce livestock predation by large carnivores', *Scientific reports* 7(1): 2097, 2017.

Guidance document 2007.

Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, 2007.

Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008.

J. Linnell, V. Salvatori & L. Boitani, 'Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission 2008.

Herfindal e.a., *The Journal of Wildlife* 2010.

Herfindal e.a., 'Does recreational hunting of Lynx reduce depredation losses of domestic sheep?', *The Journal of Wildlife Management*, Volume 69, Issue 3, 2010.

Interprovinciaal wolvenplan.

Interprovinciaal wolvenplan, IPO, Den Haag 2019.

Key actions for Large Carnivore populations in Europe 2015.

L. Boitani e.a., 'Key actions for Large Carnivore populations in Europe', 2015.

Kojola e.a., *Journal of Zoology* 2004, p. 229-235.

I. Kojola e.a., 'Predation on European wild forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland', *Journal of Zoology*, Volume 263, Issue 3, 2004, p. 229-235.

Kole, *SteR* 2014/2.2.4.

S.D.P. Kole, 'Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden', *Serie Staat en Recht* nr. 17 2014/2.2.4.

Linnell & Alleau 2016.

J.D.C. Linnell & J. Alleau, 'Predators that kill humans: Myth, reality, context and the politics of wolf attacks on People' In: Angelici, F.M. (Ed.): *Problematic Wildlife. A cross-deceplinary approach*, Springer International Publishing Switzerland, Majić, 2016.

Odden e.a., *Journal of Wildlife Management* 2002, p. 98-105.

J. Odden e.a., 'Lynx depredation on domestic sheep in Norway', *Journal of Wildlife Management*, 66 (1); 2002, p. 98-105.

Reinhardt e.a., *BfN-Skripten* 398, 2015.

Reinhardt e.a., 'Standards for the monitoring of the Central European wolf population in Germany and Poland', *BfN-Skripten* 398, 2015.

Sagør e.a., *Biological Conservation* 1997, p. 91-95.

J.T. Sagør e.a., 'Compatibility of brown bear *Ursus arctos* and free-ranging sheep in Norway', *Biological Conservation*, Volume 81, Issues 1-2, 1997, p. 91-95.

Schukken e.a., *RvD* 2019, p. 34-36.

Y.H. Schukken e.a., 'Staat van het dier, beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland', *Raad voor Dierenaangelegenheden*, Den Haag 2019, p. 34-36.

Sidorovich e.a., *Wildlife Biology* 2003, p. 103-111.

V.E. Sidorovich e.a., 'Wolf *Canis lupus* numbers, diet and damage to livestock in relation to hunting and ungulate abundance in northeastern Belarus during 1990–2000', *Wildlife Biology*, 9(4); 2003, p. 103-111.

Stahl e.a., *Biological Conservation* 2001, p. 15-22.

P.Stahl e.a., 'The effect of removing lynx in reducing attacks in sheep in the French Jura mountains.' *Biological Conservation* 101, 2001, p. 15-22.

Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe. Challenges and opportunities 2012.

J. C. Blanco e.a., 'Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe. Challenges and opportunities' 2012.

Trouwborst & Bastmeijer, *MenR* 2010/37.

A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, 'Lynxen en Wolven, Het Natuurbeschermingsrecht en de Terugkeer van Grote Roofdieren naar Nederland', *Milieu en Recht* 2010/37, nr. 5, p. 272-283.

Trouwborst & Bastmeijer, mmv Backes 2013.

A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, m.m.v. Ch. W. Backes, 2013. *Wolvenplan voor Nederland; naar een juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan*. Rapport in opdracht van het Faunafonds. Tilburg University/ Maastricht University 2013, p. 30.

Trouwborst & Fleurke, *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2019, p. 235.

A. Trouwborst & F.M. Fleurke, 'Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law', *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2019, 22:3, p. 231-273

Trouwborst, Fleurke & Linnell, *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2017, p. 159.

A. Trouwborst, F. M. Fleurke & J.D.C. Linnell, 'Norway's Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the "Manifestly Absurd"', *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2017, 20:2, p. 155-167.

Tubbing, JFf 2015/3, p. 48 e.v.

A.M.C.C. Tubbing, 'Het opzetvereiste in de nieuwe Wet natuurbescherming', *Journaal Flora en fauna* 2015/3, p. 48 e.v.

Verschuren, MenR 2002/68.

J.M. Verschuren, 'Soortbescherming habitatrichtlijn', *Milieu en Recht* 2002/68.

Vosmeer & van Beek, onderzoeksrapport provincie Drenthe 2016.

A. Vosmeer & M. van Beek, Onderzoeksrapport, De Drentse schapen- en geitenhouderij in beeld: Nulmeting van predatie op schapen en geiten in de provincie Drenthe, 2016.

Woldendorp, BR 2011/48.

H.E. Woldendorp, 'De hamster spookt weer rond!', *Bouwrecht* 2011/48.

JURISPRUDENTIE

HvJ EG 8 juli 1987, C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339 (*Commissie/België*).

HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (*Commissie/Griekenland*).

HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, (*Kokkelvisserij*).

HvJ EG 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (*Commissie/Groot-Brittannië*).

HvJ EG 8 juni 2006, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378 (*WWF Italia*).

HvJ EG 10 mei 2007, C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274 (*Commissie/Oostenrijk*).

HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341 (*Commissie/Finland*).

HvJ EU 9 juni 2011, C-383/09, ECLI:NL:XX:2011:BQ8415 (*Commissie/Frankrijk*).

HvJ EU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 (*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*).

HvJ EU, 13 februari 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93 (concl. A-G J. Kokott).

HvJ EU 11 juni 2020, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458.

HR 8 mei 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0350 (*Danszaal Soranus*).

ABRvS 23 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT1995.

ABRvS 21 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1175.

ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7605.

ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1423.

ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12.

ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:643.

Rb. Midden-Nederland 8 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1972.

Rb. Noord-Nederland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2184.

